

Capítulo V

Derechos y Demandas Ciudadanas

5.1 El derecho humano a la salud y a un medio ambiente sano.

La producción y liberación ambiental de COP viola derechos humanos fundamentales, como son los derechos a la salud, los derechos de las mujeres y de los niños, el derecho a una alimentación sana, libre de contaminantes, y a un medio ambiente adecuado a la dignidad y desarrollo del ser humano.

Los derechos humanos constituyen el fundamento que legitima el Estado de Derecho moderno, en la medida en que esa forma de Estado nace precisamente para proteger lo que antes se llamaba “derechos naturales” de los ciudadanos frente a los poderes constituidos, y que actualmente se conocen como derechos de la “primera generación”, o libertades básicas, es decir, los derechos civiles y políticos, tales como el reconocimiento de que todos los seres humanos son por naturaleza igualmente libres e independientes y exigen respeto a su integridad física; la libertad de expresión, de prensa, de reunión; el derecho político a la participación popular en el gobierno y otros derechos y libertades fundamentales. Gracias a las luchas de los trabajadores y ciudadanos se exigió la intervención del Estado para garantizar a los individuos una “segunda generación” de derechos: los derechos de la igualdad o derechos económicos, sociales y culturales (como el acceso a la educación, la vivienda, la salud, el trabajo, la seguridad social). Y en las últimas décadas se han reconocido los llamados “derechos de la tercera generación”, que tienen como valor fundamental la solidaridad: el derecho a la paz y el derecho a un medio ambiente sano.¹

El reconocimiento de los derechos humanos emana de la lucha política por la dignidad humana a través de la historia, no pueden considerarse como concesiones del Estado. De hecho, los gobiernos neoliberales quieren desentenderse de sus obligaciones políticas respecto al conjunto de derechos humanos en materia de prestaciones sociales y de un medio ambiente sano, para dejar

que sea el “libre juego” del mercado el que asigne mejor los recursos y el acceso a los bienes colectivos.

Los derechos de toda persona a la salud y a un medio ambiente apropiado para su pleno bienestar, físico y espiritual son derechos humanos de validez universal y constituyen expresiones del derecho fundamental a una calidad de vida donde se respete la dignidad de las personas. Es decir, son derechos que le deben ser reconocidos a cualquier persona por el hecho de serlo, por el respeto a su dignidad intrínseca, sin importar su raza, religión, sexo, nivel de escolaridad o nivel de ingresos. Expresan una conciencia de la unidad, de pertenencia e interdependencia de cada ser humano con todos los demás, con la naturaleza, con el pasado cultural y con las generaciones futuras. Los derechos humanos deben considerarse de una manera integral, como universales, indivisibles e interdependientes, según lo reconocen los acuerdos internacionales en esta materia, como son la Declaración Universal de los Derechos Humanos adoptada por las Naciones Unidas y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, o Protocolo de San Salvador.²

La salud no significa la ausencia de enfermedades sino un estado de completo bienestar físico, mental y social, como lo reconoce la propia Organización Mundial de la Salud. El derecho a la salud no significa el derecho a no enfermarse sino a lograr que este bienestar esté garantizado y protegido por la acción de los gobernantes. No se puede lograr un bienestar físico, un cuerpo sano y una mente sana si el ambiente que nos rodea está contaminado y atenta contra nuestro bienestar, como en el caso de los COP, que entran a nuestro cuerpo desde el momento de la concepción y el embarazo. La defensa de las mujeres por una salud reproductiva libre de contaminantes, la lucha de los trabajadores por condiciones de seguridad e higiene en su trabajo, las acciones de las comunidades por conservar limpios su suelo y agua de los contaminantes industriales, la demanda de los consumidores por productos no contaminados, todas ellas son expresiones múltiples de una aspiración individual y colectiva acorde con el ejercicio pleno de estos derechos a la vida.

Un gran número de gobiernos ha reconocido explícitamente el derecho a la salud y a un medio ambiente sano de sus gobernados en la Constitución Política, que es el conjunto de las normas supremas de un país, las de mayor jerarquía, las que están por encima de leyes y reglamentos que no deben ser contrarias a ella. En este sentido es una obligación jurídica de los gobernantes velar por el respeto y cumplimiento de estos derechos de sus gobernados y diseñar las instituciones, leyes, reglamentos y políticas que garanticen el ejercicio de tales derechos.

Los tratados ambientales internacionales, al establecer derechos y compromisos entre los gobiernos, pueden contribuir a mejorar la protección de la salud humana y del medio ambiente, en beneficio del ejercicio pleno de estos derechos individuales y colectivos. Hay que recordar que el propio Convenio de Estocolmo establece como objetivo general la protección de la salud humana y el medio ambiente de los efectos de los COP. La firma y ratificación de los tratados internacionales por los gobiernos significa que estos compromisos entran a formar parte de las obligaciones legales nacionales entre los gobernantes y los gobernados y deben contribuir a la plena vigencia de estos derechos.

5.2 El derecho a la participación ciudadana y a la información en los PNA del Convenio de Estocolmo

Los efectos nocivos de los COP en la salud humana y medio ambiente los convierten en un problema no sólo individual sino colectivo. Son contaminantes que repercuten negativamente en la salud pública y alteran la integridad y el equilibrio ecológicos. Las decisiones que los gobiernos tomen para controlar o eliminar su formación y liberación ambiental son decisiones que nos afectan a todos, hombres y mujeres, tarde o temprano. El derecho a participar en las decisiones relacionadas con los COP es un derecho legítimo de los ciudadanos para velar por una efectiva protección de los derechos humanos a la salud y un medio ambiente.

Los intereses particulares que se han beneficiado de la producción industrial o no intencionada de los COP no pueden prevalecer sobre el interés colectivo en las decisiones que tomen los gobiernos, si es que pretenden fortalecer una política ambiental democrática.

En 1992, los gobiernos reconocieron en el Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, que el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos, la que debe facilitarse y fomentarse, haciendo accesible la información ambiental de que dispone la autoridad pública. El Principio 10 hace especial mención a la participación pública en las decisiones relacionadas con los materiales y actividades que representen un peligro para sus comunidades.

El acceso público a la información gubernamental es condición indispensable para dar transparencia a las decisiones de los servidores públicos, y forma parte de los mecanismos de rendición de cuentas de los gobernantes en las sociedades democráticas. El acceso a la información ambiental es indispensa-

ble para aumentar la conciencia acerca de los problemas ambientales y la participación de la población en las políticas públicas.

Una sociedad civil bien informada podrá participar de mejor manera en la discusión de los problemas que le afectan. La participación ciudadana es también una fuente adicional de información y de conocimiento para los encargados de la toma de decisiones, junto con el conocimiento técnico y científico que puedan aportar los especialistas.

En el derecho ambiental internacional destaca el Convenio de las Naciones Unidas sobre el Acceso a la información ambiental, la participación pública en la toma de decisiones ambientales y el acceso a la justicia en materia ambiental, adoptado en Aarhus, Dinamarca, el 25 de junio de 1998. Este convenio fue acordado entre los 55 países que junto con Estados Unidos forman la Comisión de las Naciones Unidas para Europa.³ El convenio establece el compromiso de los gobiernos de garantizar el acceso a la información sobre el medio ambiente, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales, con el fin de contribuir a proteger el derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente que permita garantizar su salud y bienestar.

La Unión Europea y Estados Unidos, entre otros gobiernos han reconocido mediante leyes generales el derecho al acceso público a la información gubernamental y/o a la información ambiental. En América Latina, México y Argentina han aprobado muy recientemente leyes de acceso público a la información ambiental.

Como hemos señalado en la tercera parte del libro, el Convenio de Estocolmo dedica todo el artículo 10 al tema de la información, concientización y educación del público; y la guía del GEF para la elaboración del plan nacional de aplicación del convenio recomienda la consulta y participación pública desde la primera fase de elaboración del plan.

De acuerdo al artículo 10, los gobiernos deben promover y facilitar el acceso del público a:

- Toda la información disponible sobre los COP, teniendo en cuenta que no será confidencial aquella relacionada con la salud, la seguridad humana y el medio ambiente.
- La información sobre los efectos de los COP en la salud y el medio ambiente, con especial referencia a que se elaboren programas de

formación y concientización pública, especialmente para mujeres, niños y personas con menor escolaridad.

- La información e investigación sobre las alternativas a los COP pudiendo establecerse centros de información nacional o regional.

Además tendrán derecho:

- A que toda esta información se mantenga actualizada, sea oportuna y se brinde de manera regular.
- A que se proporcione esta información a través de la difusión de fichas de seguridad, informes, y mediante otros medios de divulgación y de comunicación.
- A que se estudie la posibilidad de establecer el Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes (RETC), donde los contaminadores deben reportar anualmente las cantidades de COP que se liberan al ambiente o que se transfieren para su eliminación o tratamiento.
- A conocer los resultados de las investigaciones y la vigilancia respecto de los niveles de COP en el ambiente y en el ser humano, y de su impacto en la salud reproductiva, de manera oportuna y regular (Art. 11).

Todos estos compromisos informativos exigen una política de comunicación amplia y una coordinación entre las distintas autoridades ambientales, de salud pública, educativas y dedicadas a la investigación y promoción científica y tecnológica; así como una coordinación entre las autoridades federales y los gobiernos de los estados en el interior del país.

5.3 El acceso a la justicia y a la compensación de daños

Hay aspectos que no están cubiertos por el Convenio de Estocolmo y toca a los gobiernos hacerse cargo de ellos, como son los relacionados con el acceso a la justicia ambiental y la compensación de los daños a la salud y el medio ambiente que ha provocado la producción intencional o no de los COP. Es indudable que la producción industrial de COP ha creado una deuda ambiental a lo largo del tiempo, una huella ecológica en los ambientes donde se ha desarrollado y un impacto en la salud de las comunidades vecinas y más allá. La localización histórica de la producción y formulación de plaguicidas organoclorados, el uso de cloro y sus derivados para el blanqueo de papel en las fábricas de celulosa y las demás fuentes generadoras de dioxinas y furanos son actividades cuyo impacto debe ser evaluado para establecer prioridades en las actividades de limpieza y compensación de daños.

El Convenio establece que se debe realizar un inventario de sitios contaminados con COP, sobre todo de aquellos que se conocen como “hot spots” o “puntos calientes”, y cuya limpieza puede formar parte del Plan Nacional de Aplicación. ¿Quién pagará estos programas de limpieza ambiental? ¿Quién pagará los gastos de evaluación del daño a la salud de las comunidades expuestas? No todo podrá ser resuelto con los apoyos de asistencia técnica y financiera externa. Se deben evaluar distintos mecanismos de financiamiento interno. Habrá que aplicar el principio de que “el que contamina paga”, para que los responsables de la generación de COP contribuyan a costear estos gastos; y habrá que examinar también varios instrumentos económicos para lograr tal fin.

Los ciudadanos deben exigir a los gobiernos que las corporaciones asuman plenamente su responsabilidad, más allá de los códigos de conducta e iniciativas voluntarias, mediante mecanismos de rendición de cuentas (corporate accountability) que las obliguen a pagar el daño que producen.⁴

Para ello habría que evaluar diferentes instrumentos económicos y aprender de la experiencia internacional para adoptarla a las condiciones nacionales. Para financiar la eliminación de los COP se han propuesto algunos instrumentos económicos, tales como el impuesto ecológico a las emisiones y descargas y el impuesto sobre el uso de cloro en la producción de ciertos productos que son conocidos generadores de dioxinas y furanos. Estas medidas pueden ser complementarias a las prohibiciones y a los objetivos de reducción del uso de productos y materiales que puedan generar COP.

5.4 Por una política ambiental preventiva y democrática.

La aplicación del Convenio de Estocolmo puede permitir a los gobiernos fortalecer una política pública preventiva y democrática; para ello deben alejarse de las políticas neoliberales que pretenden que sea el mercado el que tome las decisiones principales en materia ambiental, de salud pública o del desarrollo industrial. La apertura comercial indiscriminada; la reducción del gasto público; el trato privilegiado a los inversionistas extranjeros, relajando los requisitos de protección ambiental; la autorregulación industrial sobre las medidas de control, todas ellas son medidas impuestas por la política neoliberal y constituyen un obstáculo para impulsar políticas públicas comprometidas con la protección de la salud y del medio ambiente.

Resolver los problemas ambientales y de salud pública creados por la producción de los COP no es un problema principalmente técnico, sino que es un asunto fundamentalmente político, porque requiere la discusión pública y

nuevas formas de control social sobre las decisiones que hoy se hallan exclusivamente en manos empresariales privadas. Si la producción voluntaria de sustancias químicas y productos contamina el medio ambiente, debido a sus características intrínsecas de persistencia y bioacumulación, además de dañar de manera irreversible la salud de la población, entonces es derecho de la población participar en la discusión de cómo resolver el problema. La discusión central es cómo cambiar lo que se produce y la forma cómo se produce, para que no sean fuente generadora de contaminación y de daño a la salud. Este es el argumento de un nuevo movimiento ambiental ciudadano que cuestiona un modelo de regulación que impone riesgos a la población, sin consultarla, y que exige sacrificios para mantener un crecimiento económico que beneficia sólo a una minoría.⁵

El Convenio de Estocolmo, en su artículo 5, como hemos visto en la tercera parte de este libro, establece que los gobiernos, en el plan de aplicación del Convenio deben, como mínimo, promover el desarrollo y requerir el uso de sustitutos, materiales modificados, productos y procesos para prevenir la formación y emisión de los COP no intencionales, con la finalidad de reducir al mínimo, y cuando sea posible eliminar, las fuentes de generación de dioxinas y furanos. Este es un compromiso y una decisión política que requiere que los gobiernos promuevan la identificación y evaluación de alternativas a cada una de las fuentes generadoras de dioxinas y que abren los espacios de participación ciudadana para incorporar las experiencias nacionales e internacionales existentes. La aplicación de este principio de sustitución debe ser parte de la definición estratégica en el plan nacional de aplicación del Convenio de Estocolmo.

La aplicación del principio de sustitución es parte de una política preventiva, que busca evitar los daños antes de que se produzcan. No hay riesgo que valga si puede ser evitado. La decisión de cómo resolver el problema de la contaminación por los COP no puede delegarse únicamente en unos cuantos “expertos”, que por razones de evaluación de riesgos, o de un análisis costo-beneficio, definen el problema de la contaminación como un problema cuantitativo, a fin de establecer los “límites tolerables” que puede soportar un medio físico determinado o las cantidades diarias admisibles ingeridas en los alimentos. Este enfoque, propio del paradigma del control de las sustancias químicas, tiene serias limitaciones: no considera el impacto total acumulado de la contaminación emitida desde diversas fuentes a un ecosistema o región; tampoco evalúa la interacción de varias sustancias tóxicas en el cuerpo humano; y no considera las ventanas especiales de vulnerabilidad que se producen en las primeras semanas de gestación, en la adolescencia o en la vejez. El paradigma del control funciona con el axioma de que “la dosis hace al veneno”, cuan-

do las investigaciones sobre los COP y otros “disruptores hormonales” indican que es no sólo la dosis, sino el momento cuando se produce la exposición, lo que define el riesgo de la sustancia analizada.⁶

Frente a la crisis del paradigma del control de las sustancias químicas, surge la necesidad de desarrollar un nuevo modelo de regulación, basado en la prevención y en el reconocimiento de que la definición y aceptación de los riesgos requiere de un proceso de discusión y de definición política, además de la aplicación de metodologías científicas. Este modelo preventivo se basa en varios elementos, como son la aplicación del principio precautorio en casos de incertidumbre científica, el derecho ciudadano a conocer el uso y emisión de sustancias tóxicas, el principio de sustitución de las sustancias y materiales peligrosos cuando haya alternativas viables y menos riesgosas, y la promoción de formas de producción limpia y de mecanismos de extensión de la responsabilidad del productor, que hemos descrito al final de la primera parte de esta guía.⁷

La búsqueda de alternativas a la incineración de los residuos municipales, peligrosos y hospitalarios, incluida la quema de residuos clorados en hornos de cemento, es una demanda ciudadana internacional y debe ser parte de una política ambiental preventiva que busque alternativas a las fuentes generadoras de dioxinas y otros COP producidos de manera involuntaria. Como hemos visto en la primera parte, las regulaciones actuales de control de dioxinas y furanos en los incineradores presentan serias limitaciones, los requerimientos de medición una vez o dos veces al año son insuficientes, los métodos de medición convencionales subestiman la emisión real de dioxinas, y los equipos de control y captura de estos y otros contaminantes son cada vez más caros. Hemos señalado también en la tercera parte del libro, que ya existen evaluaciones de las alternativas tecnológicas sin combustión para el tratamiento de existencias acumuladas de COP y otros residuos que están operando a escala comercial en varios países, y también de otras tecnologías alternativas que están emergiendo. Los países en desarrollo y con economías en transición deben someter a la consideración de sus ciudadanos la alternativa de seguir siendo los receptores de tecnologías sucias, como los incineradores, o aspirar a tecnologías más limpias, con adecuados programas e iniciativas de cooperación y asistencia técnica. Por otra parte, la incineración de residuos hospitalarios y municipales es totalmente innecesaria y prescindible, si se implementan adecuados sistemas de separación y manejo de estos residuos.

La plena aplicación del Convenio de Estocolmo por parte de los gobiernos requiere la vigilancia y participación ciudadana a través de mecanismos institucionales, mediante procedimientos amplios, transparentes y

democráticos. La participación ciudadana no puede limitarse a consultas rápidas para legitimar decisiones ya tomadas. Estas formas simuladas de participación deben sustituirse por mecanismos de consulta y participación en un comité multisectorial amplio, que involucre no solo a los grupos ambientales, sino también a aquellos dedicados a la protección de la salud y los derechos de las mujeres, de los niños, de los trabajadores y de las poblaciones indígenas, como hemos señalado al analizar el capítulo 10 del Convenio y las fases del plan nacional de su aplicación.

Los gobiernos deben informar a sus ciudadanos y abrir la discusión para definir las posiciones sobre los asuntos pendientes que debe resolver la Conferencia de las Partes del Convenio de Estocolmo, a partir de su primera reunión en mayo de 2005, tales como: a) la revisión e incorporación de nuevos COP al Convenio y las medidas a tomar para su reducción o eliminación mundial; b) la discusión y aprobación de las guías sobre las Mejores Prácticas Ambientales y las Mejores Técnicas Disponibles para reducir continuamente y, cuando sea posible, eliminar las fuentes de generación de las dioxinas y otros COP producidos de manera no intencional. En esta discusión es de extrema importancia asegurar el rol central otorgado a las alternativas que eviten y no solo reduzcan la generación de COP.

El siglo XXI debe dar un salto cualitativo en el control social de la expansión del mercado de sustancias químicas; hasta el momento la mayoría de las sustancias químicas entraron al mercado sin contar con suficiente información sobre sus efectos en la salud y el ambiente que demuestre que son seguras. La EPA de Estados Unidos estima que menos del 10% de las 2. 800 sustancias químicas producidas en gran volumen en Estados Unidos tienen información básica disponible sobre su nivel de peligrosidad, y en Europa se calcula que sólo el 14% cuenta con esta información completa. Aún menos se sabe de las sustancias químicas producidas en pequeñas cantidades o de la mezcla de sustancias químicas. Esta falta de evidencias sobre la toxicidad de las sustancias químicas es a menudo mal interpretada como evidencia de su seguridad.⁸ La humanidad y el planeta han pagado ya las consecuencias de este gran experimento social; es tiempo de revertir esta tendencia.

La Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sustentable, reunida en septiembre del 2003 en Johannesburgo, para revisar los avances de la Agenda 21, aprobó en su plan de aplicación el objetivo de “lograr para el año 2020 que las sustancias químicas sean usadas y producidas de modo que tiendan a una reducción significativa de los efectos adversos sobre la salud humana y el medio ambiente”. Con este antecedente, la Organización de las Naciones Unidas ha llamado a la comunidad internacional a discutir un Enfoque Estratégico para

el Manejo Internacional de las Sustancias Químicas (SAICM su sigla en inglés), cuya primera reunión se celebró en Bangkok, Tailandia, en noviembre de 2003, y que continuará en los próximos años. Elemento importante a considerar en estas discusiones son las recomendaciones del Foro Internacional de Seguridad Química (FISQ) -donde participan por igual gobiernos, organizaciones ciudadanas y de la industria- que proponen un concepto de seguridad química basado en la prevención de los daños. "La Seguridad Química es la prevención de los efectos adversos, a corto y largo plazo, que presentan, para los seres humanos y el medio ambiente, la fabricación, el almacenamiento, el transporte, el uso y la eliminación de productos químicos".⁹

En este contexto es importante saber que la Comisión de la Unión Europea presentó en febrero de 2001 una propuesta, y en mayo del 2003, un primer borrador legislativo para una nueva estrategia y un marco de manejo integrado de sustancias químicas llamado REACH (su sigla en inglés), para el registro, evaluación y autorización de las sustancias químicas. Esta propuesta pasará luego, para su discusión y aprobación, al Parlamento Europeo y al Consejo de Ministros, para finalizar en el año 2005 y entrar en vigor en 2006.¹⁰ Esta iniciativa requiere que las empresas asuman la carga de la prueba, paguen y presenten la información básica de todas las sustancias químicas en el mercado, incluyendo información de riesgos a través del ciclo de vida de cada una de ellas, realicen una evaluación rápida de los riesgos químicos y la sustitución de aquellas sustancias de mayor preocupación. Si no se presenta la información requerida, las sustancias químicas no se podrán usar y vender en el mercado. Toda la información debe estar disponible al público y si no es así, la empresa debe justificar las razones para retenerla. La iniciativa incluye la restricción de sustancias químicas que producen cáncer, mutagénesis, efectos reproductivos y que son persistentes. Aunque los sindicatos europeos han propuesto medidas para su mejoramiento y la propuesta legislativa de 2003 debilita algunas propuestas originales presentadas en 2001, REACH representa un avance en el modelo de regulación internacional de sustancias químicas.¹¹ La iniciativa REACH fue y será objeto de una fuerte presión por parte del gobierno de Estados Unidos, por el temor de que pueda afectar los intereses estadounidenses en Europa y por el impulso que pueda dar a las discusiones internacionales en esta materia. Existió incluso cabildeo norteamericano en los países en desarrollo, para que expresaran su preocupación en este asunto.¹²

Los ciudadanos de los países del Sur, junto con los trabajadores y grupos ciudadanos de los países de América del Norte y de Europa, deben estar informados de las discusiones sobre el futuro de la política internacional de control de las sustancias químicas -especialmente las que son tóxicas, persistentes y

bioacumulables - y tener formas de participación para expresar sus preocupaciones y propuestas en las discusiones de SAICM. Miembros de IPEN seguirán participando en estas discusiones.¹³

La crítica a la globalización neoliberal corporativa ha traído como consecuencia el surgimiento de una conciencia ciudadana que proclama que “otro mundo es posible”; un mundo alternativo a los intereses de la ganancia rápida y la acumulación de capital como medida del éxito económico; un mundo donde se exploren nuevas formas de cooperación económica y de comercio justo. También son parte de esta lucha internacional los esfuerzos por crear sistemas de producción de alimentos sanos y formas de producción industrial limpia, que incluyan la eliminación global de los COP, para prevenir el envenenamiento de los trabajadores y de las comunidades, así como la contaminación del planeta.

